

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Studi Kepustakaan

##### 2.1.1 Konsep Pemerintahan

Negara sebagai organisasi terbesar yang relatif awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintahan mutlak harus ada untuk membarangnya. Yaitu munculnya keberadaan dua kelompok orang yang memerintah di satu pihak dan yang diperintah di lain pihak.

Secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti di dalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah. Yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.<sup>1</sup>

Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang-diperintah akan jasa-publik dan layanan civil<sup>2</sup>.

Pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan harapan yang diperintah.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Syafiie, Inu Kencana, 2007. Ilmu Pemerintahan. Bandung, Sumber Sari Indah, Hal. 4.

<sup>2</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Jakarta, PT Reneka Cipta, Hal. 5.

<sup>3</sup> Ibid., Hal. 6.

“Pemerintahan dalam arti luas yaitu pemerintahan itu meliputi sebuah organ kekuasaan didalam negara, yaitu yudikatif, Eksekutif dan Legeslatif. Pemerintah dalam arti sempit, pemerintah hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (Eksekutif) yang bisa dilaksanakan oleh kabinet dan aparat-aparat baik itu ditingkat pusat maupun daerah”.<sup>4</sup>

“Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat, dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materia maupun forma, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas)”.<sup>5</sup>

“Kata “*government*” atau pemerintah memiliki pengertian yang sangat luas. Kata tersebut dapat mencakup orang atau badan yang secara politik diberi kewenangan memerintah suatu entitas tertentu, atau sebuah kiat dalam menjalankan proses memerintah, ataupun sebuah sistem atau kebijakan memerintah”.<sup>6</sup>

Pemerintahan adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat serta melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan meliputi keiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara.<sup>7</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintahan merupakan organ atau lembaga yang diberi legitimasi oleh rakyat dan dilengkapi alat-alat kelengkapan negara untuk menjalankan pemerintahan demi mewujudkan cita-cita bangsa dan negara.

---

<sup>4</sup> MD, Moh. Mahfud, 2001. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Jakarta, PT Rineka Cipta, Hal. 66

<sup>5</sup> Syafiie, Inu Kencana, 2011. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Bandung, PT Refika Aditama, Hal. 20.

<sup>6</sup> Wasistiono, Sadu dan Fernandes Simangunsong. 2015. Metodologi Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi yang Diperluas). Bandung, IPDN PRESS, Hal. 88.

<sup>7</sup> Nurman, 2015. Strategi Pembangunan Daerah. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada. Hal. 55.

### 2.1.2 Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Poelje dalam Syafiie<sup>8</sup> mendefenisikan ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

Menurut Rosenthal dalam Syafiie<sup>9</sup> mendefenisikan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja ke dalam dan ke luar struktur dan proses pemerintahan umum.

Menurut Brasz dalam Syafiie<sup>10</sup> ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap warganya.

Menurut Iver dalam Syafiie<sup>11</sup> mendefenisikan ilmu pemerintahan adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*).

Sedangkan menurut Syafiie<sup>12</sup> sendiri memberi defenisi ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

---

<sup>8</sup> Syafiie, Inu Kencana. 2011. Op. Cit. Hal. 21.

<sup>9</sup> Syafiie, Inu Kencana. 2011. Loc. Cit

<sup>10</sup> Syafiie, Inu Kencana. 2011. Loc. Cit

<sup>11</sup> Syafiie, Inu Kencana. 2011. Op. Cit. Hal. 22

<sup>12</sup> Syafiie, Inu Kencana. 2011. Op. Cit. Hal. 23-24

Menurut Gaffar dalam Ndraha<sup>13</sup> mendefenisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik (alokasi otoritatif nilai-nilai di dalam sebuah masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara.

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana organisasi tertinggi suatu negara, yakni pemerintah, berhubungan dengan rakyatnya dalam kaitan hak dan kewajiban yang seimbang. Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban kepada warga negara. Sebaliknya warga negara mempunyai hak dan kewajiban kepada masyarakat. Sebaliknya warga negara mempunyai hak dan kewajiban kepada Negara.<sup>14</sup>

Ilmu pemerintahan dapat didefenisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-sivil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat di terima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.<sup>15</sup>

Ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut, pertama dari sudut bagaimana seharusnya (“sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan pada saat dibutuhkan,” jadi normatif, ideal, *das Sollen*), dan kedua dari sudut bagaimana senyatanya (“pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan”, apakah ia menerima layanan yang diharapkan atau tidak, jadi empirik, *das Sein*).<sup>16</sup>

Dengan demikian ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana hubungan antara memerintah dengan yang diperintah.

---

<sup>13</sup> Ndraha, Taliziduhu. 1997. Metodologi Ilmu Pemerintahan. Jakarta, PT Rineka Cipta, Hal. 16.

<sup>14</sup> Wasistiono, Sadu dan Fernandes Simangunsong. 2015. Op. Cit. Hal. 61.

<sup>15</sup> Ndraha, Taliziduhu. 2003. Op. Cit. Hal. 7.

<sup>16</sup> Loc. Cit.

### 2.1.3 Konsep Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Jatmika<sup>17</sup> substansi dari penyelenggaraan otonomi adalah bisa mengurus dirinya sendiri, baik dari sisi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan, terutama wewenang ekonomi, dan wewenang kultural. Apa yang bisa diurus oleh daerah, maka daerah yang mengurusnya. Sementara yang tidak bisa diurus daerah, barulah pusat yang membantu mengurus. Sehingga secara substansial ada kepercayaan, kesempatan, dan instrumen pada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti. Pertama, *local government* yang mendasarkan pada asas dekonsentrasi. Kedua, *local state government* dalam arti *local self autonomous government*.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Jatmika, Sidik. 2001. Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 33.

<sup>18</sup> Ratnawati, Tri. 2000. Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 18-28.

Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah harus menunjukkan keselarasan dan harus dilihat dari proses yang memperkuat kemauan dan kemandirian. Dalam mempersiapkan penyelenggaraan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa faktor yang bisa memperkuat dan memperlengkap persiapan tersebut.

Adapun faktor-faktor pendukung yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan otonomi daerah menurut Syaukani adalah: 1) tumbuhnya kemandirian dan keberanian mengambil peran; 2) adanya komitmen rasa persatuan; 3) adanya masyarakat yang egaliter; dan 4) meningkatnya kemauan pemberdayaan masyarakat.<sup>19</sup>

Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan.<sup>20</sup>

Menurut Kusumahatramadja dalam Sarundajang<sup>21</sup> bahwa dalam perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (regeling), juga mengandung arti pemerintahan (bestur).

---

<sup>19</sup> Syaukani. 2001. Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah. Kaltim, Gerbang Dayaku, Hal. 176.

<sup>20</sup> Ibid., Hal. 179.

<sup>21</sup> Sarundajang. 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta, Sinar Harapan. Hal. 33.

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada otonomi daerah dalam kerangka NKRI ini, kewenangan tidak diberikan secara keseluruhan kepada daerah, tetapi dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan dan agama masih berada pada pemerintah pusat. Provinsi diberi kewenangan khusus untuk bidang yang bersifat lintas sektoral seperti perhubungan, perkebunan, dan kehutanan. Sedangkan daerah kabupaten dan kota diberi kewenangan yang lebih besar, yaitu selain dari kewenangan pusat dan provinsi.<sup>22</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa konsekuensi yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah telah membawa banyak perubahan baik secara struktural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian Kabupaten/Kota memperoleh hak otonomi daerah yang seluas-luasnya untuk meningkatkan dan memajukan daerah masing-masing berdasarkan potensi yang ada di daerah tersebut. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam menyangkut pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>22</sup> Sjafrizal. 2014. Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada. Hal. 110.

#### 2.1.4 Konsep Kewenangan

Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh Waskito dalam Agussalim, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.<sup>23</sup>

Menurut Wijk yang dikutip oleh Aggussalim<sup>24</sup> menyatakan bahwa kekuasaan atau kewenangan pemerintah bersumber dari *Originale legislator* yang diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan yang bersumber dari pada pembuat undang-undang asli dan *Delegated legislator* yang diartikan sebagai pemberi dan pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri.

Menurut Heinrich dalam Agussalim<sup>25</sup> menyatakan bahwa mandat dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat. Jadi si penerima mandat bertindak atas nama orang lain.

---

<sup>23</sup> Agussalim. 2007. Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum. Bogor, Ghalia Indonesia, Hal. 95.

<sup>24</sup> Ibid., Hal. 102.

<sup>25</sup> Ibid., Hal. 106

Menurut Sutarto<sup>26</sup> pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilakukan dengan baik dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain.

Wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertip sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah penting, dan untuk menyelesaikan pertentangan-pertentangan.<sup>27</sup>

Menurut Wursanto<sup>28</sup> pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian kekuasaan dari seseorang atasan kepada pejabat bawahan atau kepada pejabat yang lain untuk melakukan pertanggung jawaban.

Robbins<sup>29</sup>, “Wewenang adalah sebagai salah satu hak untuk bertindak atau untuk bertindak atau untuk memerintahkan orang lain untuk bertindak kearah pencapaian tujuan organisasi. Dan pendelegasian wewenang dari pemimpin kepada bawahan akan memudahkan para pejabat di level menengah dan bawahan untuk bertindak cepat serta dapat memutuskan sesuatu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat”.

Dengan kata lain, seseorang yang mempunyai wewenang yang bertindak sebagai orang yang memimpin atau membimbing orang banyak untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Apabila orang membicarakan tentang wewenang, maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang. Tekanannya adalah pada hak, dan bukan pada kekuasaan.

---

<sup>26</sup> Sutarto. 2006. Dasar-Dasar Organisasi. Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Hal. 15.

<sup>27</sup> Soekanto, Soerjono. 2013. Sosiologi Suatu Pengantar. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, Hal. 242.

<sup>28</sup> Wursanto. 2006. Dasar-Dasar Ilmu Organisasi. Yogyakarta, Andi Offset, Hal. 178.

<sup>29</sup> Robbins, S.P. 2006. Prilaku Organisasi. Jakarta, PT Indeks Kelompok Gramedia Hal. 49.

### 2.1.5 Konsep Perizinan

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih<sup>30</sup>, “Pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perizinan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah izin atau warkat”.

Menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge dalam Adrian Sutedi<sup>31</sup> “Pengertian izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu meyimang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Sedangkan dalam arti sempit sempit izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk”.

Menurut Sutedi<sup>32</sup>, sendiri pengertian “perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan”.

Perizinan adalah instrument yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Baik buruknya, tercapai atau tidaknya tujuan perizinan akan sangat ditentukan oleh prosedur yang ditetapkan dan dilaksanakan. Semakin mudah, cepat, dan transparan prosedur pemberian perizinan, maka semakin tinggi potensi perizinan menjadi intrumen rekayasa pembangunan.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Ratminto dan Winarsih Atik Septi. 2005. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hal. 5.

<sup>31</sup> Sutedi, Adrian. 2010. Hukum Rumah Susun dan Apartemen. Jakarta, Sinar Grafika, Hal. 153.

<sup>32</sup> Ibid., Hal. 168.

<sup>33</sup> Ibid., Hal. 198.

Menurut Ahmad Sobana dalam Juniarso<sup>33</sup> mekanisme perizinan dan izin yang diterbitkan untuk pengendalian dan pengawasan administratif bisa dipergunakan sebagai alat untuk mengevaluasi keadaan dan tahapan perkembangan yang ingin dicapai, di samping untuk mengendalikan arah perubahan dan mengevaluasi keadaan, potensi, serta kendala.

Adapun mengenai tujuan perizinan menurut Ridwan<sup>34</sup>, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “*sturen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang).
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- e. Izin memberikan pengarahannya, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*drank en horecawet*”), dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Salah satu bentuk dari kewenangan yang dimiliki oleh Daerah adalah perizinan yang bertujuan untuk mengendalikan setiap kegiatan yang dilakukan oleh individu atau golongan. Pengendalian melalui perizinan merupakan pengendalian yang bersifat preventif yang merupakan usaha yang dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap norma dan nilai sosial yang berlaku.

---

<sup>34</sup> Juniarso, Ridwan. 2008. Hukum Tata Ruang Ruang. Bandung, Nuansa, Hal. 92.

<sup>35</sup> Ridwan HR. 2007. Hukum Administrasi Negara. Jakarta, PT RajaGrafindo, Hal. 218.

### 2.1.6 Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan. Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Berikut peneliti akan menguraikan pengertian pelayanan publik menurut para ahli.

Moenir<sup>36</sup> menyatakan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Menurut Sinambela, dkk<sup>37</sup> pelayanan publik diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pendapat lain dari Ratminto & Atik Septi Winarsih<sup>38</sup>, “Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

---

<sup>36</sup> Moenir, H.A.S. 2010. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta, Bumi Aksara, Hal. 12.

<sup>37</sup> Sinambela, Litjan Poltak dkk. 2011. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta, Bumi Aksara, Hal. 5.

<sup>38</sup> Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta, Pustaka Belajar, Hal. 4.

Menurut Thoha<sup>39</sup> memberikan penjelasan tentang pelayanan publik, bahwa pelayanan adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Dwiyanto<sup>40</sup> mendefinisikan “pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, listrik dan sebagainya”.

Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non-komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab pemerintah dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang.

Latief<sup>41</sup> memberi pengertian tentang pelayanan sipil dan pelayanan publik. “Pelayanan sipil adalah hak kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang yang dimonopoli pemerintah. Contoh layanan akte kelahiran, KTP, Paspor, dan lain-lain. Sedangkan pelayanan publik adalah kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang dengan dibebani suatu kewajiban (membayar) harga tertentu untuk mrndapatkannya. Contohnya layanan pendidikan, layanan kesehatan, jalan dan lain-lain”.

---

<sup>39</sup> Thoha, Miftah. 2002. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara. Jakarta, PT. Grafindo Persada, Hal. 43.

<sup>40</sup> Dwiyanto, Agus. 2006. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Hal. 136.

<sup>41</sup> Latief, Syahrul Akmal. 2016. Pengantar Mata Kuliah Manajemen Pelayanan Civil dan Publik. Pascasarjana UIR, Pekanbaru.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi, yang berusaha memenuhi dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Maka pelayanan yang berkualitas merupakan dambaan setiap orang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapan. Dan yang menjadi prinsip-prinsip layanan yang berkualitas menurut Moenir diantaranya adalah:<sup>42</sup>

- a. Proses dan prosedur harus ditetapkan lebih awal.
- b. Proses dan prosedur itu harus diketahui oleh semua pihak yang terlibat.
- c. Disiplin bagi pelaksanaan untuk mentaati proses dan prosedur.
- d. Perlu peninjauan proses dan prosedur oleh pimpinan, sewaktu-waktu dapat dirubah apabila perlu.
- e. Perlu menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembang budaya organisasi untuk menciptakan kualitas layanan. Kualitas berarti memenuhi keinginan, kebutuhan, selera konsumen. Setiap orang dalam organisasi merupakan partner dengan orang lainnya.

Sekarang ini kegiatan pemasaran tidak terlepas dari kualitas pelayanan terhadap konsumen. Kualitas pelayanan yang baik dan tepat akan mempengaruhi konsumen untuk membuat keputusan dalam pembelian suatu produk, sehingga dibutuhkan strategi kualitas pelayan yang baik. Jadi pelayanan yang berkualitas itu tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan.

---

<sup>42</sup> Moenir, H.A.S. Ibid., 205.

Menurut Wyckcof dan Lovelock dalam Tjiptono<sup>43</sup> ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu *respected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa yang dipersepsikan buruk. Baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Menurut Parasuraman dkk dalam Tjiptono<sup>44</sup> ada beberapa kriteria yang menjadi dasar penilaian konsumen terhadap pelayanan yaitu:

1. *Tangible*, atau bukti fisik yaitu kemampuan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Yang dimaksudkan penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik dan keadaan lingkungan sekitarnya merupakan bukti nyata dan pelayanan yang diberikan.
2. *Reliability*, atau kehandalan yaitu kemampuan dalam memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
3. *Responsiveness*, atau tanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan menyampaikan informasi yang jelas.
4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai untuk menumbuhkan rasa percaya terhadap pelanggan.
5. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan.

Levince dalam Ratminto melihat kualitas pelayanan dari indikator-indikator sebagai berikut:<sup>45</sup>

1. *Responsiveness* Ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi, serta tuntutan dari *customers*.
2. *Responsibility* Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemeberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuanketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

<sup>43</sup> Tjiptono, Fandy. 2000. Manajemen Pemasaran. Yogyakarta, Andi Offset, Hal. 60.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ratminto dan Atik Septi, Winarsih., Op. Cit. Hal. 175.

Menurut Dwiyanto ada beberapa dimensi dari kualitas pelayanan yaitu:<sup>46</sup>

- a. Sikap petugas merupakan kepedulian dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh pelayanan dengan baik.
- b. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- c. Waktu pelayanan, yaitu pelayanan tepat pada waktunya serta adanya ketentuan mengenai jadwal/waktu pelayanan.
- d. Fasilitas pelayanan, yaitu merupakan komponen utama dalam melaksanakan sebuah kegiatan pelayanan meliputi kelengkapan sarana dan prasarana, sistem antrian serta tersedianya ruang tunggu yang nyaman.
- e. Biaya pelayanan, merupakan kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.

Dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan adalah salah satu dari tujuan *public service*. Kualitas pelayanan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapatkan perhatian dari organisasi penyedia jasa pelayanan. Pelayanan yang baik dan berkualitas merupakan faktor yang sangat diperlukan bagi setiap organisasi terutama dalam bidang jasa pelayanan dalam menghadapi tantangan persaingan yang ketat saat ini. Hal ini sejalan dengan tujuan utama dari organisasi yaitu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat khususnya pada bidang jasa pelayanan umum.

Dengan membuat hasil pengukuran setiap orang akan bisa melihat bagaimana mereka melakukan pekerjaannya, dan dapat membandingkan dengan standar kinerja yang telah ditetapkan oleh organisasi serta memutuskan apa yang telah dilakukan untuk melakukan perbaikan berdasarkan dari pengukuran kinerja tersebut. Pengukuran juga menyebabkan orang merasa berprestasi, rasa berhasil, serta dapat menentukan standar kinerja.

---

<sup>46</sup> Dwiyanto, Ibid. Hal. 343-344.

### 2.1.7 Konsep Manajemen Pelayanan Publik

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *menagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, diantaranya:

Menurut Follet dalam Wijayanti mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain.<sup>47</sup> Menurut Stoner dalam Wijayanti manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>48</sup>

Selanjutnya menurut Gulick dalam Wijayanti mendefinisikan manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.<sup>49</sup>

Dari beberapa defenisi diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen pada hakikatnya adalah suatu seni untuk mengatur (*managing*) orang-orang untuk melakukan suatu pekerjaan. Dengan demikian manajemen merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan organisasi melalui proses perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

---

<sup>47</sup> Wijayanti, Irine Diana Sari. 2008. Manajemen. Yogyakarta, Mitra Cendikia Press, Hal. 1.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

Berkaitan dengan upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, maka diperlukan suatu aktivitas manajemen. Aktivitas manajemen adalah aktivitas yang dilakukan oleh manajemen yang mampu mengubah rencana menjadi kenyataan, apakah rencana itu berupa rencana produksi atau rencana dalam bentuk sikap dan perbuatan.<sup>50</sup>

Keban<sup>51</sup> memberi defenisi bahwa manajemen publik itu secara khusus lebih ditunjukan pada manajemen instansi pemerintah. Untuk itu dapat dipahami bahwa manajemen publik merupakan ranah pemerintah dalam mengatur sumber daya yang ada untuk mencapai dan efisiensi dan efektifitas.

Menurut Samuel dalam Keban<sup>52</sup>, mengemukakan bahwa Manajemen Publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing, dan controlling di satu sisi, dengan sumber daya manusia (SDM), keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manajemen publik adalah suatu kinerja yang komplek dari pemerintah dan pegawainya guna melakukan pelayanan. Untuk itu bagaimana pemerintah mengatur sumberdaya yang ada agar dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan, yang tidak didasarkan pada profit semata karena dalam hal ini pemerintah sebagai penyedia kebutuhan pelayanan publik tersebut.

---

<sup>50</sup> Moenir, H.A.S. 2010. *Ibid.*, Hal. 164.

<sup>51</sup> Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta, Gava media, Hal. 85.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Menurut Moenir<sup>53</sup> Manajemen pelayanan umum didefinisikan sebagai manajemen yang proses kegiatan diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perseorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani.

Selain dapat berjalan dengan baik, manajemen pelayanan umum atau publik harus dapat mencapai sasaran atau tujuan. Sasaran manajemen pelayanan umum sederhana saja yaitu kepuasan untuk itu diperlukan kesungguhan dalam memberikan pelayanan. Hal ini berkaitan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur secara pasti tetapi relatif.

Mengenai sasaran dari kegiatan pelayanan umum, Moenir mengemukakan sasaran utama pelayanan umum, yaitu:<sup>54</sup>

- a. Layanan  
Agar layanan dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka petugas harus dapat memenuhi empat syarat pokok yakni: (a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyapaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu penyampaian yang tepat, dan (d) keramah temahan.
- b. Produk  
Yang dimaksud dengan produk dalam hubungan dengan sasaran pelayanan umum yaitu kepuasan dapat berbentuk:
  - 1) Barang, Yaitu sesuatu yang dapat diperoleh melalui layanan pihak lain, misalnya barang elektronik dan kendaraan.
  - 2) Jasa, Produk jasa yang dimaksud adalah suatu hasil yang tidak harus dalam bentuk fisik tetapi dapat dinikmati oleh panca indera dan atau perasaan (gerak, suatu, keindahan, kenyamanan, rupa) disamping memang ada yang bentuk fisiknya dituju.
  - 3) Surat-surat berharga, Kepuasan berikut ini menyangkut keabsahan atas surat-surat yang diterima oleh yang bersangkutan. Keabsahan surat sangat ditentukan oleh proses pembuatannya berdasarkan prosedur yang berlaku dalam tata laksana surat pada instansi yang bersangkutan.

---

<sup>53</sup> Moenir, H.A.S. 2010. Ibid. Hal. 204

<sup>54</sup> Ibid. 165

Mengenai teknik tercapainya tujuan, Moenir juga menuliskan beberapa teknik manajemen yang perlu diketahui, antara lain:<sup>55</sup>

- 1) Manajemen dengan sasaran (*Management by Objective= MBO*)  
Teknik ini menggunakan pendekatan pada sasaran orang yang dijabarkan lebih lanjut menjadi sasaran unit kerja yang paling kecil. Unit-unit kerja tersebut setelah mengetahui sasaran yang akan dituju, lalu membuat rencana pencapaian dan pengendaliannya bersama dengan unit tingkah atasnya.
- 2) Manajemen hasil (*Management by Result= MBR*)  
Dalam teknik MBR ini masalah kewenangan dalam pengambilan keputusan, dilakukan melalui sistem delegasi karena disitulah letak kelangsungan proses kegiatan hingga tercapai hasil di Negara (*result*).
- 3) Manajemen dengan sistem (*Management by system= MBS*)  
Mbs mencapai sasaran melalui mekanisme sistem, karena itu sistem dengan prosedur dan metodenya menjadi perhatian utama untuk ditata. Teknik MBS ini lebih tepat penerapannya dibidang kegiatan yang sifatnya pelayanan, karena faktor utama tertuju pada proses, (pelayanan adalah proses).
- 4) Manajemen dengan motivasi (*Management by Motivation*)  
Teknik MBM mendasarkan pendekatan utama pada pencapaian sasaran melalui sistem motivasi. Berbagai macam motivasi dikembangkan baik yang bersifat material maupun non material sehingga mampu menjadi alat perangsang aktivitas yang bersifat tetap.
- 5) Manajemen dengan pengecualian (*Management by Exception= MBE*)  
Penekanan yang dipakai teknik MBE ini ialah bahwa dalam pengelolaan organisasi selalu ada hal- hal yang secara strategis tidak dapat dilimpahkan pada orang lain dan tetap berada ditangan pimpinan organisasi, meskipun secara teori dilimpahkan wewenang itu dimungkinkan karena dalam susunan organisasi ada pejabat yang mengurusnya dan bertanggungjawab. Wewenang atau tugas yang tidak dilimpahkan itulah yang disebut pengecualian dalam teknik MBE ini.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Manajemen Pelayanan Publik adalah suatu ilmu dan seni untuk melayani, dimana terdapat suatu proses perencanaan, pengorganisasian, dan pengontrolan, yang terdapat dalam aktivitas-aktivitas pelayanan dalam rangka menyelenggarakan pelayanan pemerintah demi tercapainya sebuah tujuan.

---

<sup>55</sup> Ibid. 170-173

Orientasi baru dalam manajemen pelayanan publik harus dikembangkan. Rutinitas dan keseragaman yang selama ini menjadi karakteristik manajemen pelayanan publik harus ditinggalkan karena tidak mampu membuat pelayanan publik menjadi responsif terhadap kebutuhan pelayanan yang berbeda-beda. Manajemen pelayanan yang seperti itu terbukti tidak mampu melindungi akses kelompok marjinal terhadap pelayanan publik. Nilai-nilai, seperti pluralisme, kreativitas, dan keadilan perlu diinjeksikan dalam manajemen pelayanan publik agar pelayanan publik menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan warganya yang beranekaragam.<sup>56</sup>

Pluralitas menjadi nilai penting karena birokrasi pemerintah dihadapkan pada kenyataan bahwa masyarakat Indonesia sangat pluralistik dalam banyak aspek kehidupan, seperti etnis, budaya, agama, dan status sosial ekonomi. Kendasaran dan pemahaman mengenai pluralitas ini penting agar manajemen pelayanan publik terbiasa mengembangkan pola pikir dan perilaku yang menghargai perbedaan dan mampu untuk mengembangkan pelayanan publik yang dapat diakses oleh kelompok-kelompok warga yang berbeda setiap aparat birokrasi pemerintah harus menyadari bahwa setiap kelompok warga yang berbeda sangat mungkin memiliki kendala yang berbeda pula untuk mengakses pelayanan publik. Aparat birokrasi harus mampu menghilangkan kendala dari kelompok warganya tanpa kecuali, sehingga keadilan dalam pelayanan publik dapat ditegakkan.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Dwiyanto, Agus. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Hal. 173.

<sup>57</sup> Ibid. Hal. 173-174

Keadilan karena itu juga menjadi nilai baru yang seharusnya mendasari pengembangan manajemen pelayanan publik. Birokrasi dan aparatnya harus menyadari bahwa salah satu rasionalitas penting dari keberadaan birokrasi pemerintah adalah untuk mewujudkan keadilan dalam pemenuhan kebutuhan warganya.<sup>58</sup> Birokrasi pemerintah dibentuk salah satunya adalah untuk mewujudkan keadilan dalam pelayanan agar semua warga dapat mengakses pelayanan yang dibutuhkan untuk mewujudkan kesejahteraannya. Keadilan dalam pelayanan hanya dapat terwujud apabila semua kelompok warga, baik laki-laki ataupun perempuan, kaya ataupun miskin, penduduk desa maupun kota, tinggal di daerah maju maupun tertinggal, berkebutuhan khusus (*difabel*) ataupun tidak, memiliki kesetaraan akses terhadap pelayanan publik.<sup>59</sup>

Kreativitas penting untuk dikembangkan sebagai salah satu nilai dalam manajemen pelayanan publik agar semua aparat birokrasi pelayanan terlatih menggunakan akal sehat dan hati nuraninya untuk memahami masalah yang dihadapi oleh warganya. Peran aparat birokrasi bukan hanya melaksanakan prosedur pelayanan sebagaimana adanya, tetapi juga harus menilai apakah prosedur pelayanan itu mampu menjaga akses semua warga terhadap pelayanan yang diselenggarakannya. Untuk dapat menyikapi prosedur dan aturan yang ada secara kritis, terutama dalam menjaga akses warga terhadap pelayanan publik, maka aparat birokrasi harus menyadari bahwa keberadaannya diperlukan untuk melindungi warga tanpa kecuali agar memiliki akses terhadap pelayanan publik.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid., Hal. 174.

<sup>59</sup> Ibid. Hal. 175.

<sup>60</sup> Ibid.

### 2.1.8 *New Public Service*

Menurut Denhardt dan Denhardt dalam Muluk, karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan didepan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas.<sup>61</sup>

Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Muluk, M.R. Khairul. *The New Public dan Pemerintahan Local Partisipatif*. Universitas Indonesia, Hal. 6.

<sup>62</sup> Ibid.

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian, pekerjaan administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.<sup>63</sup>

Secara ringkas, perspektif *new public service* dapat dilihat dari beberapa prinsip yang dilontarkan oleh Denhardt dan Denhardt dalam Muluk, Prinsip-prinsip tersebut adalah:

1. *Serve citizens, not customers*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara.
2. *Seek the public interest*. Administartor publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuan tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan dan tanggung jawab bersama.

---

<sup>63</sup> Ibid., Hal. 6-7.

3. *Value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.
4. *Think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif.
5. *Recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu, abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.
6. *Serve rather than steer*. Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah nilai baru.
7. *Value people, not just productivity*. Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid., Hal. 7-8.

## 2.1.9 Konsep Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

### a. Pengertian PATEN

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, dalam Pasal 1 ayat (3) memberikan defenisikan bahwa Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat Paten adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dala satu tempat.

Menurut Muhdad dkk “Pelayanan administrasi terpadu kecamatan atau disingkat Paten dapat di defenisikan sebagai suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan, yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan hingga penerbitan dokumen, dilakukan melalui suatu meja atau loket pelayanan. Sistem ini warga hanya berhubungan dengan petugas meja/loket pelayanan di kecamatan”.<sup>65</sup>

Defenisikan PATEN juga di sampaikan Maulidiah yaitu sebagai suatu kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik ditingkat kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari tahapan permohonan yang diajukan oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya, hingga pada tahap penerbitan dokumen, dan dilakukan sluruhnya melalui satu meja atau loket pelayanan publik sebagai upaya untuk mewujudkan efesisensi dan efektifitas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik menjadi sorotan utama oleh masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik selama ini di Indonesia.<sup>66</sup>

Sebelum adanya PATEN pelayanan yang ada di kecamatan selama ini dilakukan secara konvensional oleh masyarakat dengan mendatangi setiap petugas yang berkepentingan, seperti kepala seksi bersangkutan, sekcam dan camat. Namun dengan adanya PATEN warga cukup menyerahkan berkas ke petugas meja/loket pelayanan saja, sambil duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Perbedaan antara pelayanan Konvensional dengan PATEN sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

---

<sup>65</sup> Muhdad dkk. 2008. Panduan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan; Inovasi Manajemen Pelayanan di Kecamatan. Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta. Hal. 11.

<sup>66</sup> Maulidiah, Sri. 2014. Pelayanan Publik, Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). CV. Indra Prahasta. Bandung. Hal. 271.

Tabel 2.1 Perbedaan Pelayanan Konvensional dan PATEN

Aspek Perbedaan	Pelayanan Konvensional	Pelayanan Paten
Fisik	Terdiri dari beberapa meja yang saling terpisah	Loket/meja yang difungsikan khusus untuk pelayanan yang terdiri dari dua bagian yang berhubungan langsung dengan warga, yaitu (a) Bagian penerimaan berkas; dan (b) Bagian penyerahan dokumen hasil.
Proses	a. Warga membawa berkas persyaratan dan menemui secara langsung pejabat yang berhubungan dengan urusannya, yaitu Kepala Seksi, Sekcam dan Camat; b. Bila pejabat tersebut tidak hadir, warga harus kembali lagi pada lain hari; c. Bila tidak tahu proses pengurusannya, warga harus bertanya kesana kemar, sehingga memperlambat penyelesaian pelayanan.	a. Warga cukup menyerahkan berkas persyaratan melalui loket/meja pelayanan, menunggu di ruang tunggu dan menerima dokumen hasil; b. Ada pendelegasian kewenangan, sehingga ketidakhadiran seorang pejabat dapat dilimpahkan kepada petugas ang ditunjuk; c. Alur prosesnya ditampilkan secara jelas dan transparan.
Sumber Daya Manusia	Tidak ada pembagian tugas dalam memberikan pelayanan, sehingga berpotensi terjadinya tumpang tindih tugas antar pegawai dan cenderung tidak efisien	a. Ada petugas khusus yang melayani warga; b. Setiap pegawai memiliki peran yang jelas dalam melayani warga; c. Meningkatkan kinerja pegawai yang ada.
Ketersediaan Informasi	a. Tidak ada informasi mengenai persyaratan, biaya dan waktu, sehingga warga cenderung mengeluarkan biaya lebih besar dengan harapan cepat selesai; b. Informasi biasanya disampaikan langsung oleh pegawai kecamatan kepada	a. Tersedia informasi mengenai jenis pelayanan, waktu, biaya dan prosedur untu memperoleh pelayanan; b. Ada sosialisasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik;

	warga yang sedang mengurus pelayanan; c. Camat sulit mengontro biaya pelayanan yang diterima pegawainya; d. Dapat menjebak Camat dengan tuduhan “kutipan liar”.	c. Penerimaan biaya pelayanan dapat dipantau secara langsung, karena pembayaran dicatat secara transparan dan akuntabel; d. Memberikan kepastian kepada Camat dalam menjalankan pelayanan publik.
Database	Tidak ada sistem data base mengenai palayanan	Dilengkapi dengan database pelayanan yang dikelola secara sistematis dan diperbarui terus menerus.
Partisipasi warga	a. Tidak ada partipiasi warga; b. Warga hanya menerima proses pelayanan publik apa adanya.	a. Warga dapat mengakses informasi pelayanan, sehingga lebih mudah memberikan masukan untuk perbaikan; b. Warga dapat menyampaikan pengaduan bila pelayanan yang diterimanya tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan.

Sumber: AIPRD LOGICA, diolah dari berbagai sumber oleh Muhdad dkk, 2008.

b. Maksud Penyelenggaraan PATEN

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan diselenggarakan dengan maksud untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi badan/kantor pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di Kabupaten/Kota bagi kecamatan yang secara kondisi geografis daerah akan lebih efektif dan efisien di layani melalui kecamatan. Kecamatan harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara proporsional berdasarkan kriteria dan skala kecamatan di bidang perijinan dan non perijinan.

Seperti yang disampaikan oleh Rauf bahwa Kecamatan merupakan perangkat daerah yang bertugas untuk membantu tugas-tugas pemerintah daerah kabupaten/kota, oleh karna itu Camat memiliki dua tugas utama,

yaitu tugas atributif dan tugas delegatif. Tugas adtributif merupakan tugas yang melekat secara langsung pada jabatan camat, sedangkan tugas delagatif merupakan tugas yang didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat. Sehingga Camat merupakan ujung tombak pemerintah kabupaten/kota selain dari pemerintah kelurahan.<sup>67</sup>

Untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan tersebut, maka syarat yang harus dipenuhi adalah adanya pelimpahan sebagian wewenang perizinan dan non perizinan sesuai skala dan kriteria dari bupati/walikota kepada camat, sehingga pada gilirannya, hakikat otonomi daerah sejatinya yaitu distribusi kewenangan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, pelayanan yang dilakukan oleh kecamatan kepada warganya menjadi lebih berkualitas, mudah, murah, cepat, dan transparan.

c. Tujuan PATEN

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama terlihat dari aspek waktu pelayanan. Melalui penyelenggaraan PATEN, warga masyarakat dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas. Cepat bila dibandingkan sebelum adanya Paten, maka melalui PATEN, warga dijamin memperoleh pelayanan yang cepat dan terukur dengan jelas sesuai dengan standar pelayanan.

Tujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat berarti masyarakat dapat menerima pelayanan publik yang lebih dekat baik secara jarak maupun waktu. Lokasi kecamatan jelas lebih dekat dan relatif mudah dijangkau masyarakat bila dibandingkan dengan (ibukota) Kabupaten/Kota dan waktu yang diperlukan juga menjadi lebih sedikit.

---

<sup>67</sup> Rauf, Rahyunir. 2013. Materi Perkuliahan Pemerintahan Lokal (Daerah). Pascasarjana UIR, Pekanbaru. Hal. 2.

### **2.1.9.1 Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Maksud penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di Kabupaten/Kota. PATEN mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN harus memenuhi syarat: substantif, administratif dan teknis.

Selanjutnya dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan pada ayat (1), (2) dan (3) disebutkan.

- (1) Syarat substantif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a adalah pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota kepada camat.
- (2) Pendelegasian sebagian wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Bidang perizinan; dan
  - b. Bidang non perizinan.

(3) Pendelegasian sebagian wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Bahwa dalam rangka pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, perlu adanya pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan Daerah. Pelimpahan kewenangan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan. Berdasarkan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2013 tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat, disebutkan bahwa pemerintahan Kecamatan melaksanakan kewenangan pemerintahan untuk menangani sebagian otonomi daerah meliputi aspek perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, dan penyelenggaraan. Dari penjelasan tersebut dapat dilihat salah satu kewenangan camat adalah pemberian rekomendasi. Adapun rincian kewenangan camat dalam bidang rekomendasi tersebut meliputi diantaranya pemberian rekomendasi izin pemondokan atau usaha kos.

Berdasarkan Keputusan Camat Rumbai Kota Pekanbaru perihal penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Rumbai, bahwa masyarakat tidak perlu jauh-jauh lagi mengurus rekomendasi izin pemondokan atau rumah kos di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T), sebab izin pemondokan atau rumah kos mulai saat ini sudah dilimpahkan kepada masing-masing kecamatan. Dengan demikian Camat

mempunyai kewenangan untuk pemberian rekomendasi izin pemondokan atau rumah kos bagi masyarakat.

Untuk mengetahui Analisis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru (Studi Pemberian Rekomendasi Izin Pemondokan atau Rumah Kos), maka peneliti perlu menganalisis seberapa jauh kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi tersebut. Semakin berkualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat maka kemungkinan besar instansi tersebut akan berkembang, dan sebaliknya apabila instansi tersebut memberikan pelayanan yang tidak optimal kepada masyarakat maka kemungkinan besar instansi tersebut lambat untuk berkembang.

## **2.2 Ulasan Karya**

Ulasan karya merupakan ulasan mengenai hasil penelitian terdahulu yang dilakukan dan dipublikasikan serta selaras dengan penelitian yang sedang dilakukan. Dengan tujuan membantu peneliti memposisikan permasalahan penelitian, mengetahui orisinalitas permasalahan penelitian. Serta memberikan dasar bagi penyusunan kerangka pemikiran. Penelitian yang penulis jadikan perbandingan terhadap tesis penulis berjudul “Implementasi Izin Usaha Rumah Kos di Kecamatan Pontianak Tenggara Kota Pontianak” yang diteliti oleh Pakasius Sepati tahun 2015 dari Universitas Tanjungpura Pontianak Strata Satu.

## **2.3 Kerangka Pikiran**

Kerangka pikiran adalah untuk membentuk, menjelaskan pemikiran dan konsep dalam menganalisa dan memecahkan masalah yang dihadapi sehubungan

dengan penelitian ini, dengan memaparkan keterkaitan antara variable penelitian dengan indikator, berdasarkan konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan. Berdasarkan dari variabel penelitian “Analisis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru (Studi Pemberian Rekomendasi Izin Pemandokan atau Rumah Kos)” kemudian mengacu kepada satu teori yaitu menurut Agus Dwiyanto yang dijadikan indikator serta fenomena yang penulis paparkan sebelumnya, maka penulis menjelaskan unsur diatas agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna dan menyimpulkan maksud penelitian. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar dibawah ini :

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pikiran**



Modifikasi Penulis, 2016

## 2.4 Konsep Operasional

Untuk mempermudah tulisan dalam melaksanakan kegiatan penelitian dan menghindari dari kesalahan atau pemahaman dalam proses penelitian ini maka penulis perlu mengoperasionalkan konsep-konsep tersebut sebagai berikut:

1. Pemerintahan adalah badan, lembaga, atau orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang ingin melakukan hubungan pemerintahan.
2. Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
3. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
5. Sikap Petugas merupakan sikap kepedulian dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh pelayanan dengan baik. Sikap petugas ini diukur dengan memperhatikan kemampuan petugas dalam memberikan

pelayanan yang berdasarkan kepada daya tanggap serta kepedulian petugas dalam memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat.

6. Prosedur Pelayanan yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan dan memperhatikan sejauh mana para petugas mampu memberikan informasi pelayanan yang memberikan kemudahan dalam persyaratan pengurusan rekomendasi izin pemondokan atau rumah kos.
7. Waktu Pelayanan yaitu memperhatikan sejauh mana kemampuan para petugas dalam memberikan pelayanan tepat pada waktunya serta adanya ketentuan mengenai jadwal/waktu pelayanan.
8. Fasilitas Pelayanan yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang ada pada Kantor Camat Rumbai meliputi kelengkapan sarana dan prasarana pelayanan, serta tersedianya ruang tunggu yang nyaman.
9. Biaya Pelayanan merupakan kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan oleh pihak Kecamatan.

## 2.5 Operasional Variabel

Tabel 2.2 Operasional Variabel Tentang Analisis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Rumbai Kota Pekanbaru (Studi Pemberian Rekomendasi Izin Pemandokan atau Rumah Kos).

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Skala
1	2	3	4	5
Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan dari tahap pemohon sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam suatu tempat. (Permendagri No. 4 Tahun 2010)	Analisis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kantor Camat Rumbai Kota Pekanbaru	1. Sikap Petugas	a. Daya tanggap petugas b. Kepedulian petugas	-Baik -Cukup Baik -Kurang Baik
		2. Prosedur Pelayanan	a. Informasi prosedur b. Kemudahan persyaratan	-Baik -Cukup Baik -Kurang Baik
		3. Waktu Pelayanan	a. Ketetapan waktu pelayanan b. Jadwal/waktu Penyelesaian Pelayanan	-Baik -Cukup Baik -Kurang Baik
		4. Fasilitas Pelayanan	a. Kelengkapan sarana dan prasarana b. Ruang tunggu yang nyaman	-Baik -Cukup Baik -Kurang Baik
		5. Biaya Pelayanan	a. Informasi biaya b. Biaya sesuai SOP	-Baik -Cukup Baik -Kurang Baik

Sumber : Modifikasi Penulis 2016